Juridische overwegingen bij de beoordeling van de monitoringsgegevens van imidacloprid in oppervlaktewater.
Advies van het Ctgb aan de staatssecretaris.

<u>Inleiding</u>

Imidacloprid is een insecticide dat in een aantal verschillende middelen wordt toegepast. Imidacloprid is een neonicotinoïde en levert, zoals alle insecticiden, bij onjuist gebruik een risico op voor niet-doelwitsoorten zoals bijen. Met name de risico's voor bijen staan in de aandacht en in de afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen getroffen om de blootstelling van bijen aan de neonicotinoïden zodanig te verminderen dat er sprake is van aanvaardbare risico's.

Naast risico's voor bijen, levert imidacloprid ook risico's op voor waterorganismen. In 2013 is door de WUR een onderzoek gepubliceerd naar de gevoeligheid van de eendagsvlieg voor imidacloprid in oppervlakte water. Dit onderzoek is door het RIVM beoordeeld in het licht van de bestaande modellen die gebruikt worden om de risico's voor aquatische insecten te bepalen. De conclusie van het RIVM was dat de toenmalig geldende norm voor de maximale belasting van imidacloprid in oppervlaktewater verlaagd moest worden met een factor 3. De European Food and Safety Agency, EFSA, heeft de norm in grote lijnen overgenomen maar heeft daar een extra veiligheidsfactor aan toegevoegd die deze norm nog eens 3 keer verlaagde. De EFSA-norm is mei 2015 in de EU van kracht geworden.
Het Ctgb heeft vooruitlopend op de verlaging van de Europese norm en op Europese maatregelen, in Nederland een aantal maatregelen genomen om de emissie van imidacloprid naar oppervlaktewater zodanig te verminderen dat deze nieuwe norm niet wordt overschreden. Dit gelet op het feit dat de gehaltes van imidacloprid in het oppervlaktewater in de concentratiegebieden van kasteelt al jaren te hoog zijn. Deze Nederlandse maatregelen zijn van kracht geworden in 2014.

De vraag is of de maatregelen hebben gewerkt en, zo nee, wat de consequenties zijn voor de bestaande toelating van imidacloprid bevattende middelen.

<u>Juridisch kader</u>
Gebaseerd op het Europees recht, in combinatie met het Nederlands recht inzake zorgvuldig bestuur, staan de volgende mogelijkheden open om in te grijpen in bestaande toelatingen. Indien uit onderzoek blijkt dat de noodzaak aanwezig is om in te grijpen in de toelating van een middel heeft het Ctgb wettelijke mogelijkheden om de toelatingsvoorwaarden van het middel aan te passen of de toelating in te trekken (artikel 44 of artikel 71 Verordening Gewasbescherming 1107/2009). Artikel 44 is de grondslag voor een "niet-spoedeisende" herbeoordeling, art 71 is de grondslag voor een noodmaatregel. De bewijslast voor dit ingrijpen ligt bij het Ctgb. De risico's van continuering van de toelating moeten aangetoond worden en van dien aard zijn dat het gerechtvaardigd is om in te grijpen. Een dergelijk besluit wordt genotificeerd in Europa.

<u>Chronologie</u>
- *Art 44 procedure*: Na de vaststelling door het RIVM van de noodzaak voor een lagere norm voor oppervlaktewater heeft het Ctgb een zogenaamde art. 44 procedure gestart en zijn alle relevante middelen aan een herbeoordeling onderworpen. In deze procedure hebben de belanghebbenden hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
- *Inperking gebruiksvoorwaarden*: De herbeoordeling heeft geleid tot de aanpassing van een aantal gebruiksvoorwaarden van imidacloprid voor met name de kasteelt. Mede als gevolg van de concentratie van kassen in enkele gebieden is overschrijding van de imidacloprid-norm in die gebieden al jaren problematisch. Belangrijkste beperkende

maatregel was het opleggen van de eis om van kassen waar het middel wordt gebruikt, het water niet ongezuiverd te lozen, maar het afval- en drainagewater af te voeren via een zuiveringsinstallatie die tenminste 99,5% van de stof verwijdert. Deze techniek was beschreven in een rapportage van de WUR maar werd nog niet toegepast. In overleg met de NVWA en de Unie van Waterschappen is de restrictie zodanig verwoord dat die, naar het toenmalig oordeel, handhaafbaar was.

- *Ingangsdatum*: het bovenvermelde besluit is genomen op 30 januari 2014 en de beperkende voorwaarde had een ingangsdatum van 1 mei 2014. De NVWA is gaan handhaven vanaf augustus 2014.
- *Monitoringsresultaten eerste helft 2015*: Het CML, Rijksuniversiteit Leiden, heeft op verzoek van de staatssecretaris van EZ in mei 2015 een rapport opgeleverd waarin een analyse is gemaakt van de monitoringsgegevens van imidacloprid-gehaltes in het Nederlandse oppervlaktewater tot en met maart 2015. Uit de analyse bleek dat de gehaltes van imidacloprid in de concentratiegebieden van de glastuinbouw niet zichtbaar waren gedaald.
- *Overwegingen Ctgb en advies aan staatssecretaris van EZ*: De monitoringsgegevens lopen tot en met de maand maart 2015. Dat is een periode van 10 maanden na ingangsdatum van het besluit en 6 maanden na de handhavingsdatum. Van deze periode vallen er bovendien 4 maanden min of meer buiten het seizoen. Dat betekent dat deze periode niet representatief is voor het gebruik. Bovendien moet worden aangenomen dat, nadat het gebruik gestopt is, nog nalevering van resten imidacloprid uit kassen, afvalwater of waterbodems kan optreden.
- *Het College kwam in zijn advies tot de volgende conclusie:*
    - Op basis van de beschikbare data kan geen duidelijke afname van de concentraties imidacloprid in het oppervlaktewater worden geconstateerd.
    - Hierbij speelt een beperkte naleving van de gestelde zuiveringseisen mogelijk een belangrijke rol.
    - Inmiddels zijn de toepassingsvoorwaarden aangescherpt (gecontroleerde levering). Dit moet er toe leiden dat de naleving duidelijk verbetert.
    - Wanneer dan blijkt dat de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben op de concentratie imidacloprid in het oppervlaktewater, zal het College ofwel adviseren over beperking van het gebruik, ofwel zelf maatregelen treffen ten aanzien van de toelating als zodanig.
- *Gecontroleerde distributie*: De toelatinghouder bereikte in de loop van 2015 signalen dat handhaving problematisch bleek te zijn en heeft het Ctgb verzocht een extra bepaling op het etiket op te nemen waarin levering werd beperkt tot levering, onder auspiciën van het private CDG, aan bedrijven die daadwerkelijk over een zuiveringsinstallatie beschikken. Deze bepaling is 1 augustus 2015 van kracht geworden.

<u>Analyse</u>

Op basis van een nieuwe monitoringsrapportage over de gehaltes imidacloprid in oppervlaktewater in de periode ná maart 2015 kan worden beoordeeld wat het effect is geweest van de genomen maatregelen. Afhankelijk van de uitkomst van de monitoring kunnen artikel 44 of art 71 worden toegepast. Artikel 44 in geval de gehaltes imidacloprid in oppervlakte water niet of onvoldoende dalen, art 71 als de gehaltes (sterk) zijn gestegen.
Artikel 44 is met voldoende waarborgen omkleed zodat de toelatinghouder in de gelegenheid wordt gesteld nadere gegevens aan te dragen en/of de Ctgb-analyse kan beoordelen. Na het besluit zijn de overige belanghebbenden, waaronder de gebruikers, in de gelegenheid een bezwaar in te dienen en krijgen aldus de gelegenheid hun opvattingen voor het voetlicht te brengen.

De periode waarover wordt gemeten luistert nauw. Ten eerste moet worden bedacht dat er nog geruime tijd nalevering zal zijn van resten imidacloprid die achter zijn gebleven in kassen of waterbodems.
Ten tweede is de maatregel mei 2014 van kracht geworden maar is de handhaving gestart in augustus 2014. In 2015 bleek dat naleving niet zonder problemen was en is 1 augustus het etiket aangescherpt zodat gecontroleerde distributie verplicht werd. Het is niet onredelijk de monitoringperiode zo te kiezen dat er voldoende tijd is om het effect van deze maatregel mee te nemen. Alles bij elkaar genomen lijkt een monitoringstijdvak dat loopt tot maart 2016 redelijk, maar het College stelt voor de NVWA hierover een advies te laten geven.

Indien de gehaltes imidacloprid zijn toegenomen of niet zijn afgenomen, wijst dat overigens op een geringe naleving. Immers, zuivering van al het afvalwater uit de kas móet leiden tot vermindering van de emissie naar het oppervlaktewater en gebeurt dat niet, dan is er sprake van geen of geen afdoende zuivering. Voor een afweging om de toelating van de middelen al of niet in te trekken is inzicht in de naleving van het besluit van belang. Het Ctgb adviseert op grond van het bovenstaand de staatssecretaris dan ook om een nalevingsrappportage op te laten stellen.